

Попова Т. А.
кандидат юридических наук
*Академия права и управления Федеральной службы
исполнения наказаний России*

КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ

Международные документы устанавливают необходимость осуществления контроля за деятельностью пенитенциарной системы со стороны определенных органов и должностных лиц, общества. Такой контроль имеет особое значение в обеспечении охраны прав и законных интересов осужденных, содержащихся в местах изоляции от общества, выявлении и устранении причин нарушения законности в учреждениях и органах, исполняющих наказания. Вскрывая имеющиеся нарушения законности в деятельности персонала пенитенциарных учреждений, контроль формирует правосознание персонала, ориентирует его на безусловное и точное соблюдение действующих норм национального и международного права.

Условно можно выделить два направления осуществления контроля. Первое это соблюдение основных международных принципов обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом известной специфики правового статуса осужденного. В соответствии с Европейскими пенитенциарными правилами: «Лица, лишённые свободы, сохраняют все права, которых они не были по закону лишены на основании решения суда, по которому они приговорены или оставлены под стражей. Ограничения, налагаемые на лиц, лишённых свободы, должны быть минимально необходимыми и соответствовать той обоснованной цели, с которой они налагались» [1] (п. п.2-3).

Ко второму направлению относится служебная деятельность персонала учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. При этом содержание служебной деятельности определяется ее целями и задачами и рассматривается с точки зрения соответствия международным правовым актам. Как устанавливают Минимальные стандартные правила обращения с заключенными «Пенитенциарные учреждения и службы должны подвергаться ре-

гулярной инспекции. Инспектора должны, в частности, удостовериться в том, что работа мест заключения соответствует задачам, поставленным перед пенитенциарными и исправительными службами» [2] (п.55).

Субъектами контроля в соответствии с вышеуказанным документом являются квалифицированные и опытные инспектора, назначаемые компетентными властями, то есть представители государства.

Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)[3] особо оговаривают создание независимой службы омбудсмана – должностного лица, на которое возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов заключенных в деятельности органов пенитенциарной системы и их персонала.

В Российской Федерации организация и порядок осуществления государственного контроля, а также его формы определены в ст.19-24 Уголовно-исполнительного кодекса России [4]. Органами контроля являются: Федеральное Собрание РФ; Президент РФ; Правительство РФ; законодательные (представительные) органы субъектов РФ и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Существенное значение придается ведомственному контролю за деятельностью учреждений, исполняющих наказания, систему которого возглавляет директор ФСИН России и его заместители. На региональном уровне контрольные функции осуществляют начальники УФСИН по федеральным округам, начальники ГУФСИН (УФСИН) по субъектам Российской Федерации и их заместители. Целевым подразделением, созданным для осуществления контроля за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, является Организационно-инспекторское управление ФСИН России. Наряду с этим, в уголовно-исполнительной системе осуществляется специальный контроль за соблюдением прав человека, осуществляемый помощниками начальников территориальных органов уголовно-исполнительной системы по соблюдению прав человека.

В рамках государственного контроля можно также говорить о судебном контроле, прокурорском надзоре за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказаний, и контрольных функциях Уполномоченного по правам человека в РФ.

Европейские пенитенциарные правила помимо контроля со стороны государственных органов, закрепляют также независимый надзор. «Независимый орган или независимые органы осуществляют надзор за условиями содержания заключенных и обращения с ними, о результатах которого сообщается публично. Поощряется сотрудничество такого независимого органа (или органов) надзора с теми международными агентствами, которые уполномочены в силу закона посещать пенитенциарные учреждения» (п.93 пп.1-2). Таким образом, можно выделить второй вид контроля – общественный, который может осуществляться международными и национальными неправительственными организациями в пределах, определенных международными документами и внутренним законодательством.

Общественный контроль – это контроль институтов общества за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, являющийся ярким свидетельством уровня демократизации общества.

На настоящий момент международными контрольными органами соответственно являются: Комитет по правам человека ООН, Комитет ООН против пыток, Европейский суд по правам человека, Европейский комитет по предупреждению пыток и другие.

Международный контроль в России за установлением уголовных наказаний, практикой их назначения виновным и исполнением приговоров судов осуществляется в трех формах.

Первая – анализ международными организациями по правам человека и комитетами ООН государственных докладов о соблюдении прав человека (в том числе и по исполнению наказаний) и проверка реагирования государства, допустившего нарушение прав человека и гражданина.

Вторая – обнародование другими государствами сведений о положении дел с охраной прав человека и гражданина в России, а иногда и реакция на них.

Третья форма вытекает из содержания ч. 3 ст. 46 Конституции РФ [5] – право каждого гражданина в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

В соответствии с положениями российского законодательства внутригосударственный общественный контроль осуществляют: общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах РФ; члены общественных наблюдательных комиссий. Общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации осуществляют содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания [6].

Контроль общественных формирований осуществляется при реализации и иных форм деятельности. Из текста ряда международных стандартов, регламентирующих исполнение уголовных наказаний, вытекает возможность участия в общественном контроле деятельности пенитенциарной системы, представителей средств массовой информации. В соответствии с Европейскими пенитенциарными правилами «органы управления пенитенциарными учреждениями должны постоянно информировать общественность о целях пенитенциарной системы и о работе, проводимой персоналом пенитенциарных учреждений для лучшего понимания общественностью роли пенитенциарных учреждений в обществе» (п.90 пп.1).

Литература:

1. Европейские пенитенциарные правила: Рекомендация Res. (2006)2 Комитета министров к государствам-членам // Международные стандарты в уголовно-исполнительной сфере. – Рязань: Академия ФСИН, 2006.
2. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными: приняты на I Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 30.08.1955 г. // Международные стандарты в уголовно-исполнительной сфере. – Рязань: Академия ФСИН, 2006.
3. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): Резолюция 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года // Международные стандарты в уголовно-исполнительной сфере. – 2-е изд., испр. и доп. – Рязань: Академия ФСИН, 2006.
4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 13.01.1997, № 2, ст. 198.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Собрание законодательства РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445.
6. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ // Российская газета, № 128, 18.06.2008.